

上海供销合作经济

ISSN 1674-2516

CN 31-1620/F



SHANGHAI

SUPPLY AND MARKETING COOPERATIVE ECONOMY



ISSN 1674-2516



9 771674 251241

2024年4月28日版

2024
总第225期

关于完善供销合作社服务功能的思考

江苏商贸职业学院合作社学院

服务功能是供销合作社综合改革的重要目标,更是发挥独特优势的看家本领。作为综合性的合作经济组织,既要发挥市场在资源配置中的决定性作用,增强发展活力,又要助力发挥政府作用,弥补市场失灵。这种“一身而多任”的功能定位是供销合作社本质属性,也是供销合作社区别于行政机关、一般市场主体、社团组织的根本特征。供销合作社有无这种功能以及功能是否完善,不仅关系到综合改革的成败,决定自身的生存发展,而且还深刻地影响乡村振兴的历史进程。

一、供销合作社功能变迁的历史脉络与内在逻辑

习近平总书记指出,供销合作社是党领导下的为农服务的综合性合作经济组织,有悠久的历史、光荣的传统,是推动我国农业农村发展的一支重要力量。

供销合作社历史可追溯到 20 世纪 20 年代。早在中国共产党成立初期,江西安源、广东海陆丰等地就出现党领导的消费合作社。1928 年江苏泰兴成立了醒农合作社。20 世纪 30 年代,苏区中央政府颁布《合作社组织条例》,支持成立形式多样的合作社。时任苏区中央政府主席的毛泽东把发展合作社列为经济建设的中心任务之一,多次深入闽西指导合作社建设,并在《才溪乡调查》一文中详细分析了劳动合作社、消费合作社、粮食合作社、犁牛合作社现状,肯定合作社的特殊重要性。抗日战争时期,延安成立南区合作社,毛泽东为该社题词。解放战争时期,各解放区成立多种类型合作社。1949 年 1 月华北供销合作总社成立。这些合作社虽然组织形式、存续时间不同,但在发展农业生产、改善农民生活、支援革命战争、巩固执政基础方面发挥了特殊作用。七届二中全会、《中国人民政治协商会议共同纲领》都把合作社经济摆到应有位置。

新中国成立之初,党和政府将建立合作经济组织摆上重要议事日程。1949 年 11 月中央合作事业局成立,统一领导管理全国合作事业。1950 年 7 月,第一届全国合作社

工作者代表会议召开,通过《中华人民共和国合作社法(草案)》《农村供销合作社章程准则(草案)》,成立中华全国合作社联合总社,统一领导管理全国的农业、供销、消费与城市合作社。1954 年中共中央下发《关于农村供销合作社工作的决议(草案)》。1954 年 7 月中华全国合作社联合总社更名为中华全国供销合作总社,明确供销合作社在过渡时期三项基本任务:通过供销业务开展城乡物资交流,为农业生产服务,支持国家工业化,巩固工农联盟;根据国家计划与价格政策,通过有计划的供销业务与合同制度引导小农经济和个体手工业逐步纳入国家计划轨道,促进社会主义改造;在国营商业领导下,扩大有组织商品流转,领导农村市场。能在较短时间内顺利完成三大改造任务、建立社会主义制度,与供销合作社特殊功能密不可分。

在计划经济时期,虽然供销合作社经历了体制三分三合、全民所有制与集体所有制之分,但供销合作社作为计划经济的政策工具这一功能定位一直未变。农业农村是计划经济有机组成部分,也是复杂多变的局部。为了服务工业化发展战略,国家先后出台统购统销政策,发动合作化运动与人民公社化运动,构建计划经济体制四梁八柱,从生产、流通、分配、消费等多个环节夯实计划经济的基石。在计划经济体制架构中,作为政社合一的人民公社是计划经济的体制依托,供销合作社与信用合作社是计划经济的政策工具,三者分工明确、运行顺畅、功能耦合,成为计划经济在农村的有效载体。供销合作社肩负着发展经济、保障供给重任,行使统购统销职能,配合执行票证制度,主管农村商品流通,尤其是农资、棉麻、农产品、土特产、再生资源 and 日用品流通,网点遍布农村,服务农民生产生活。供销合作社垄断地位在短缺经济的背景下拥有呼风唤雨的巨大能量,但也滋长了官商习气。

改革开放以来,确立社会主义市场经济方向,资源配置方式发生根本变化。供销合作社经历“去行政化”“去垄断化”改革,激活农村市场,壮大市场主体,促进民营经济发展,也

给供销合作社带来不适应,出现生存危机,日渐边缘化,甚至影响到社会稳定。为了改变这一局面,国家层面分别于1995年、1999年、2009年先后出台三个文件,恢复成立全国总社,推进以市场化为导向,以扭亏增盈为目标,以“四项改造”及“新网工程”建设为载体的改革发展,增强了供销合作社活力,在社会主义新农村建设中再度崛起。

党的十八大以来,各地认真学习习近平总书记指示精神,出台政策,创造了良好的外部环境。供销合作社深入贯彻《中共中央国务院关于深化供销合作社综合改革的决定》,以综合改革为抓手,以“四个坚持”为导向,以服务“三农”为己任,推动供销合作社向全程社会化服务延伸,向城乡社区服务拓展,向一、二、三产业融合渗透,加快构建与农民利益联结更紧密、为农服务功能更完备、市场化运作更有效的合作经济组织体系,步入高质量发展新阶段。

发展历程表明:供销合作社是一个具有红色基因的特殊组织形式,在新民主主义阶段做出不可磨灭的贡献,服务农民生产生活,支援革命战争。在社会主义革命与建设初期,为三大改造、建立社会主义制度、维护计划经济秩序发挥不可替代的作用。在改革开放新时期,主动适应经济体制变化,经历曲折与坎坷,在社会主义新农村建设中再度崛起,逐渐成为为农服务的生力军。十八大以来,以综合改革为动力,以服务“三农”为己任,不断增强内生动力、合作经济实力、为农服务能力,成为乡村振兴不可或缺的力量。由此可见,供销合作社始终是党领导下的服务全局的有效载体,是为中心任务服务的特殊组织,是服务农民生产生活的综合平台。这些作用的发挥又是建立在自身功能基础之上的,服务功能强,作用就明显,反之就会边缘化。服务功能完善与否,直接关系到自身的生存发展,又深刻影响到全局工作。

二、中国式现代化对供销合作社提出新要求

党的二十大确定实现中国式现代化的宏伟目标,中国式现代化建立在乡村振兴的基础之上,没有农业农村现代化,就不可能有整个中国的现代化。时至今日,“三农”虽取得历史性的成就,但农业仍是国民经济最薄弱的环节,农村仍是现代化的突出短板,农民仍是相对贫穷的群体。要顺利推进农业农村现代化,实现“四化同步”,固然需要工业化、城市化的拉动,需要体制、政策的协同发力,需要发展新质生产力,更少不了供销合作社这个强引擎。少了这个强引擎,乡村振兴就乏力,不少问题就无解;有了这个强引擎,

就能一石多鸟,既能坚持与完善农村基本经营体制,加快农业强国建设步伐,又能带动小农户发展现代农业,推动一、二、三产融合,实现共同富裕的目标。

从坚持与完善农村基本经营体制来看,以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制是农村基本经营制度。这一制度较好维护了农村土地集体所有制,赋予农户相对独立的承包经营权,解放和发展生产力,被确定为党的农村政策的基石。在统分结合的双层经营体制中,农户成为分散经营的微观主体,农村集体经济组织被赋予统一经营的功能,专门从事个体农户干不了、干不好、干得不经济的事项。但囿于自身弱点,集体经济组织大多处于虚弱状态,自身发展缓慢,难以担负统的职能。一些原先集体经济的明星村也因种种原因,逐渐失去昔日光环,不同程度地出现分有余而统不足,甚至只有分没有统的现象,致使农村基本经营制度处于失衡与不稳定状态。因此,坚持与完善农村基本经营制度成为“三农”工作当务之急,在继续做大做强集体经济组织的同时,不断丰富统的主体,增强统的功能,构建主体多元、形式多样、竞争充分的农业社会化服务体系。供销合作社具有为农服务的深厚基础与经营服务网络,是政府用得上、农民信得过的特殊法人,其功能完善与否直接关系到统一经营的成效,关系到农村基本经营制度的稳定与完善,关系到乡村振兴的历史进程。

从建设农业强国的目标任务来看,党的二十大在新的历史起点上做出加快建设农业强国的战略部署。中国是农业大国,但不是农业强国。大国与强国只是一字之差,却有天壤之别。“大”指规模与数量,农民人数、农地规模、主要农产品产量均居世界首位,言其大恰如其分。而“强”则强调效率与质量,农地经营规模狭小、农业劳动力低下、农村发展方式滞后,与世界农业强国相去甚远,农业发展不仅没有优势,对内是国民经济薄弱的环节,对外缺乏国际竞争力。

实现从农业大国向农业强国的转变,既存在许多困难,又面临不少挑战。就困难而言,主要包括大国小农是基本国情与农情、土地碎片化、农业经营规模狭小、小农户与大市场的矛盾、农业社会化服务体系不全、农民利益双重流失等;就挑战而言,主要包括农业分散经营的内源性格局、生产要素流动的体制性障碍、农产品国际贸易对保障国内粮食安全以及农副产品有效供给带来的冲击等。面临这些问题和挑战,就需要制度、科技、政策同向发力,也需要供销合作社这个强引擎。供销合作社的经营服务网络遍布农村,

功能渗透于农民生产生活的各个环节，是农业强国建设的不可或缺的力量。

从实现小农户与现代农业发展有机衔接来看，大国小农是基本国情和农情。中国自古以农立国，家庭经营是基本经营组织形式。家庭经营契合农业生产特点、农业产业特点，最大限度发挥农民生产经营积极性。鉴于人多地少的资源禀赋，现行家庭联产承包责任制在保持土地集体所有制不变的基础上，把承包经营权还给农民，实行土地均分与调整，导致农地经营分散化和细碎化，使农业生产经营成为一种典型的小农生产。改革开放以来，随着农村生产力水平提高与土地流转加快，多种形式的新型农业经营主体快速发展，成为现代农业弄潮儿，但这并没有改变小农生产的格局。小农经营固然有自身优势，但也存在土地经营规模狭小、缺乏分工与合作、生产方式与现代农业格格不入等劣势，使小农户在生产流通、市场竞争等方面处于不利地位，缺乏自我发展能力和造血功能，无法与市场、金融等现代要素衔接，也无法与新型经营主体竞争。实现小农户与现代农业的有机衔接，关键在于构建并完善支持小农生产的政策体系，完善农业社会化服务体系、利益连接机制。作为综合性的农民合作经济组织，供销合作社扎根“三农”沃土，具有经营与服务的双重功能，把小农生产经营积极性与合作社规模优势有机结合，降低交易费用与生产成本，增加小农收入，是带领小农户发展现代农业的有效载体。

从一、二、三产融合来看，农业生产既是经济再生产，又是生物再生产，具有复杂的产业链、加工链、供应链、价值链、生态循环链。在市场经济条件下，农业产业又具有基础性与弱质性特征，面临市场风险与自然风险双重考验。三产融合既是发展现代农业有效形式，又是规避双重风险的不二选择。在现行农村基本经营格局中，分散农户摆脱了计划经济时期统购统销束缚，有了生产经营自主权，但又在生产与流通环节处于不利地位，新型农村经营主体虽有一定的经济实力，但缺乏规模优势与系统优势。供销合作社是综合性的合作经济组织，是为农服务的国家队，具有经营服务的深厚基础和经营服务网络，其业务范围几乎囊括农民生产生活各方面，覆盖产前、产中、产后各环节，又具有政府与市场的双重功能，是推进一、二、三产融合的重要力量。

三、服务功能不全仍是高质量发展的突出短板

供销合作社的服务功能经过综合改革得到明显增强，

但对照国家队角色定位、对照党和政府要求、对照农民群众期盼，服务功能不全仍是高质量发展的突出短板。

从改革成效看，要通过综合改革构建中国特色的合作经济组织体系，推动供销合作社由流通服务向全程农业社会化服务延伸，向城乡社区服务拓展，向一、二、三产业融合渗透。综合改革取得明显成效，但仍存在与农民利益连接不紧密、为农服务功能不完备、市场化运作水平不高等突出问题，对内影响凝聚力与战斗力，对外降低竞争力与市场话语权。同时由于多种因素，供销合作社法人治理结构、所有制实现形式、联合合作机制等仍需不断优化。

从服务功能看，综合服务能力明显不足，体系大而不强，功能有所缺失，业务协同不够。联合社服务意识不强，习惯于行政思维与行政手段，缺乏为基层社、为社有企业、为农民服务的意识，缺乏灵活运用经济手段来推动工作，有的联合社机关业已参公，服务好坏与己无关，履行行业指导、行政管理、经济发展三项职能参差不齐。系统内新型服务主体数量不足、质量不高，缺乏市场竞争力与行业话语权，社有企业小散弱，既没有国有企业正规，也没有民营企业灵活。法人治理机构不完善，廉政风险较大。基层社功能缺失，或出租资产，或守摊子，缺少服务内容。乡村经营服务网络残缺不全，无法与互联网巨头、社区连锁零售业竞争。供销社领办的专业合作社规模偏小，带动能力较弱，与其业务融合不够，作用不明显。不同层级的供销合作社联合合作不够，未能形成系统优势与规模优势。

从服务领域来看，其经营服务存在领域不宽、手段落后、供给与需求脱节等问题。经营业务受到各类新型市场主体的挤压，自身没有适时拓展新的服务领域，加之机制不活与包袱太重等原因，供销合作社面临生存危机与发展困境。

从竞争力来看，随着农村经济社会格局深刻变化，面对正在形成的主体多元、形式多样、竞争充分的农业社会化服务新常态，供销合作社的经营服务需要面对消费者的选择、面对同行业的激烈竞争，竞争力的强弱直接关系到服务对象的取舍与客户群的大小。改革开放以来，供销合作社外部环境与内部机制都发生了根本变化，互联网巨头与连锁零售业在农村加速扩张，在很大程度上改变了农村经营格局，进一步挤压供销合作社生存空间。供销合作社由于体制机制等因素，未能真正形成覆盖全程、综合配套、便捷高效的为农服务体系，削弱了自身竞争力，降低了市场运作水

平,不同层级社有企业转型发展不快,缺乏业务协同性,处于各自为政、无序竞争的状态,没能形成竞争优势与规模优势,缺乏行业话语权,更缺乏行业核心竞争力。

四、在内外兼修中完善服务功能

完善服务功能是供销合作社的价值所在、使命所系,要按照综合性合作经济组织的目标定位,内外兼修协同发力,既要有政府的赋能、外部力量的加持,更要有内在的活力与动力,不断完善服务功能,实现高质量发展。

一要把角色找准。供销合作社囊括机关、事业单位、市场主体、社团等,组织成分多元,资产构成多样,地位性质特殊。这个特殊组织既有政治功能,是党和政府联系农民群众的桥梁和纽带;又有经济功能,是执行农业政策的工具、为农服务的综合平台;还有社会功能,是以合作经济组织形式推动“三农”工作的重要载体。供销合作社不能回归与强化行政属性,也不是单纯的市场主体,而要打造成为一个与农民利益连接更紧密、为农服务功能更完备、市场运作更有效的合作经济组织体系,切实履行好行政管理、行业指导、经济发展等多重职能,发挥市场的决定性作用,弥补市场失灵,跳好政府与市场的双人舞,打好经营与服务组合拳,把党的领导、综合性、合作制有机融为一体,成为中国特色的合作经济组织体系。这种亦官、亦商、亦农的多重性就是供销合作社的本质属性。

二要把体制做活。供销合作社体制得到明显优化、内生活力有所增强,但仍存在关系不顺、体制僵化、人员老化、竞争弱化等问题。要通过合作制原则,把分散的小农纳入到自己的体系中来,与之结成利益共同体,使分散的农民因组织优势,得以分享盈余与利益,获得社会平均收入。加快构建以联合社主导的行业指导体系,与社有企业支撑的经营服务,形成双线运行机制。在此基础上改革用人体制、分配体制、绩效考核体制,增强体制活力。优化联合社治理机制,健全社有企业法人制度,加快基层社改造,调动多方面积极性。完善供销合作社章程,坚持民主管理制度,规范各类管理制度,提升治理水平。

三要把实力做强。实力是为农服务的基础,也是发挥系统优势、规模优势的前提。要巩固和提升供销合作社在传统行业的优势地位,争取在农资、棉花、再生资源、农产品销售、工业品连锁配送等领域更大的话语权,实现服务规模化与流通现代化,又要围绕乡村振兴战略,根据农民生产生

活的实际需要,不断拓展新的领域,在现代物流、农产品冷链、批发市场、农村金融保险、农业社会服务、数字农业等领域取得新突破,不断壮大合作经济实力。加快社有企业发展,理顺社区关系,建立健全现代企业制度,以资本、品牌、业务等为纽带,加强联合合作,构建覆盖全程、综合配套、便捷高效的为农服务体系,更好地承担“国家队”的职责。

四要把服务做优。面对农业社会化服务态势,服务与价格不仅关系到供销合作社在农民心中的形象,也关系到自身的生存发展。要摒弃行政化思维,不断强化联合社为社员服务、为基层社服务、为社有企业服务的工作导向。社有企业与基层社要拓宽经营服务领域,发挥好系统优势与规模优势,擦亮为农服务品牌,提升核心竞争力,提升为农服务水平。

五要把融合做足。顺应城乡融合与产业融合趋势,推进多形式、多层次融合。在系统内部,不同层级的供销社要以资本、品牌、业务为纽带,开展跨区域、跨层级联合合作,构建上下贯通的经营服务体系。在城乡层面,要联合农村集体经济组织、涉农企业、农业专业合作社等组织,以产业项目为依托,以产业化经营为纽带,按照分工协作要求,在产业链不同环节发挥优势,共同分享经济利益,把供销社经营服务优势、村两委组织优势、农户生产经营积极性有机结合,拉长产业链,打造价值链,推动一、二、三产融合与线上线下融合,壮大经济实力,提升经营服务水平。加快党建与社建融合,以党建为引领,以社建为载体,把党支部建在项目上,建在产业链上,打造服务发展的新优势。

六要把环境做美。争取早日出台《供销合作社条例》,创造良好的法治环境。政府要从四化同步高度,统筹配置“三农”工作力量,保持强有力的行政推动力量,又要建设有效力的经营性服务力量,形成合力。政府要灵活运用购买服务的方式委托供销社承担更多公益性、中介性和经营性服务。运用金融、税收等经济手段扶持供销社发展,帮助供销合作社解决历史遗留问题。抓住汽车、家电以旧换新的契机,争取政策,恢复重建再生资源网络,发展循环经济。重视合作社干部队伍建设,尤其要配强各级领导班子。大力弘扬扁担精神、背篓精神,树立良好的自身形象。打造供销合作社硬实力和软实力,增强自身造血功能,打造乡村振兴的强引擎。

(执笔人葛志华系南通市人大常委会专职委员、二级巡视员、江苏商贸职业学院合作社学院院长)